le budget de 1989 et la politique sociale

conseil national du bien-être social

septembre 1989

Canada

LE BUDGET DE 1989 ET LA POLITIQUE SOCIALE

Rapport du
Conseil national du bien-être social

septembre 1989

90-00360/

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9
(613) 957-2961

Also available in English under the title

The 1989 budget and social policy

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989
Nº de Cat. H68-22/1989F
ISBN 0-662-95618-4

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
MODIFICATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET DE LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE	
Universalité	2
La "disposition de récupération"	4
Problèmes associés à la récupération des allocations familiales	
a. De plus en plus de Canadiens seront touchés par la disposition de récupération, à des niveaux de revenu de moins en moins élevés au fils des ans.	10
b. La disposition de récupération établira une discrimination contre les familles à un salarié.	14
c. La disposition de récupération ajoutera à la complexité du système de prestations pour enfants.	15
d. La disposition de récupération n'entraînera pas une répartition des prestations des personnes à l'aise vers les personnes pauvres.	16
e. La disposition de récupération minera le principe de "l'équité horizontale".	17
f. La disposition de récupération imposera les allocations familiales d'une façon différente de celle qui s'applique aux autres revenus.	17
g. La disposition de récupération pourrait miner l'appui pour les programmes sociaux.	18

La disposition de récupération des prestations de Sécurité de la vieillesse 18

a. Recevrez-vous une pension de vieillesse à l'âge de 65 ans? 19

b. Une modification des règlements sans le consentement des joueurs 24

Il faut un débat public sur la réforme des prestations pour les enfants et les personnes âgées 25

Recommandations 27

AUTRES ÉLÉMENTS DU BUDGET DE 1989

Hausse de la surtaxe fédérale 33

Nouvelle surtaxe sur les revenus élevés 34

Amélioration des avantages fiscaux de certaines personnes handicapées 35

Nouvelles hausses des taxes fédérales de vente et d'accise 36

Amélioration du crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente 37

Hausses des primes d'assurance-chômage 38

Nouvelles réductions des paiements de transfert fédéraux aux provinces 40

Épargnes dans les dépenses prévues pour la garde des enfants 41

INTRODUCTION

Les mesures annoncées dans le budget fédéral d'avril 1989 sont pour la plupart des variations sur des mesures adoptées après le budget de mai 1985 dans le but de réduire le déficit. Les impôts augmentent, et les transferts fédéraux aux provinces pour la santé et l'enseignement postsecondaire diminuent encore une fois. Ces décisions, qui n'ont rien de nouveau, étaient attendues.

La surprise vient de la décision de recouvrer, par l'entremise du régime fiscal, toutes les allocations familiales et les prestations de Sécurité de la vieillesse accordées aux bénéficiaires à revenu élevé. Cette disposition de "récupération" des prestations aux enfants et aux personnes âgées constitue le plus important changement dans la politique sociale fédérale depuis une génération, parce qu'elle met un terme à l'universalité, un principe fondamental qui caractérise depuis longtemps le système canadien de prestations sociales.

Le présent rapport a pour objet principal d'expliquer ces modifications des allocations familiales et des pensions de vieillesse. Nous relevons les lacunes de la disposition de récupération et proposons des mesures de rechange. Le rapport revoit aussi brièvement d'autres aspects importants du budget de 1989. Des renseignements supplémentaires sur les tendances dans les dépenses sociales, les recettes et les dépenses totales du gouvernement, le déficit, l'inflation et le chômage sont présentés à la fin du rapport.

MODIFICATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET DE LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE

Avant le budget de 1989, les allocations familiales et la Sécurité de vieillesse étaient des programmes sociaux universels. Voyons d'abord le sens de cette importante notion "d'universalité" qui porte souvent à confusion.

Universalité

Les allocations familiales sont versées à toutes les familles avec enfants et les prestations de Sécurité de la vieillesse, à toutes les personnes âgées, sans égard à leur revenu; c'est pourquoi on les appelle des régimes "universels".

Pourquoi accorder des prestations à tous les parents? Les concepteurs du régime d'allocations familiales ont jugé essentiel que l'État reconnaisse ainsi l'apport des parents de tous les niveaux de revenu à la société en élevant les citoyens, travailleurs et contribuables de demain. De plus, les allocations familiales compensent un tant soit peu les dépenses supplémentaires auxquelles font face les personnes qui élèvent des enfants, comparativement aux couples sans enfants et aux personnes seules.

C'est à peu près le même type de raisonnement qui a donné lieu à l'universalité du régime de Sécurité de la vieillesse. Le programme reconnaît la contribution de tous les Canadiens âgés à la société - quelles qu'aient été leurs circonstances financières et autres durant leurs années de vie active.

Bien qu'elles fournissent le même montant mensuel à tous leurs bénéficiaires - 32,74 $ par enfant et 330,43 $ par pensionné(e) à l'heure actuelle - les allocations familiales et les pensions de vieillesse n'accordent pas les mêmes avantages à tous les bénéficiaires. On considère les prestations des deux régimes comme un revenu imposable, de sorte que la plupart des familles et des pensionnés payent des impôts sur le revenu fédéraux et provinciaux relativement à leurs prestations. (Lorsque les deux parents gagnent un revenu, c'est le parent qui dispose du revenu le plus élevé qui inclut les allocations familiales dans son revenu imposable.)

Le Canada disposant d'un régime fiscal progressif - les taux d'imposition applicables aux revenus élevés sont supérieurs à ceux qui s'appliquent aux revenus moins élevés - les allocations familiales et les prestations de Sécurité de la vieillesse ont aussi un impact progressif: les parents et les pensionnés à revenu élevé payent des impôts sur le revenu plus élevés relativement à leurs prestations que ne le font ceux qui disposent de revenus moyens, et les contribuables à revenu moyen, plus élevés que ceux des contribuables à faible revenu. Les familles et les personnes âgées très pauvres qui sont sous le seuil au delà duquel on commence à payer des impôts conservent la totalité de leurs allocations familiales ou de leur pension de vieillesse. Par conséquent, ce sont les bénéficiaires à faible revenu qui profitent le plus des deux programmes (après l'impôt) et les personnes à revenu élevé qui en bénéficient le moins.

Les contribuables au palier d'imposition supérieur - ceux dont le revenu net dépasse 55 000 $ - payent environ 45 cents en impôts sur le revenu fédéraux et provinciaux pour chaque dollar d'allocations familiales et de pensions de vieillesse reçu.

Cependant, même lorsque leurs revenus sont très élevés, ils ont en main, après l'impôt, plus de la moitié (55 p. cent) de leurs prestations.

Le caractère universel des allocations familiales et des pensions de vieillesse n'est pas modifié du fait qu'elles accordent des prestations moins élevées (après l'impôt) aux parents et aux pensionnés à revenu supérieur. **L'universalité signifie que tous les bénéficiaires d'un programme social obtiennent au bout du compte des prestations d'une certaine valeur.**

La "disposition de récupération"

Le budget obligera les parents et les pensionnés à revenu élevé à rembourser leurs prestations au taux de 15 p. cent du revenu individuel net excédant 50 000 $. Il s'agit d'une formule technique qui sera inconnue de la plupart des gens, et qui entraîne un taux de recouvrement de 100 p. cent des allocations familiales et des pensions de vieillesse lorsque le revenu dépasse un niveau donné: les familles et les personnes âgées à revenu élevé devront rembourser, au moment où elles produiront leur déclaration d'impôt, le plein montant des prestations reçues au cours de l'année précédente.

Voyons de quelle façon le nouveau système fonctionnera, en commençant par les allocations familiales, qui sont de 32,74 $ par enfant par mois en 1989, ou 393 $ par année.

Si le revenu net du parent qui gagne le revenu le plus élevé dépasse 50 000 $, il devra rembourser ses allocations familiales au taux de 15 cents pour chaque dollar de revenu excédant

50 000 $. (Le "revenu net" est le revenu total de toutes provenances moins certains articles, dont les contributions à un REÉR ou à un régime de retraite privé, les frais de garde et les cotisations syndicales ou professionnelles.) Plus le revenu est élevé, plus la partie des allocations familiales remboursée par l'entremise de la disposition de récupération sera importante.

Par exemple, un parent avec deux enfants et un revenu net de 51 000 $ remboursera 150 $ d'allocations familiales (15 p. cent de 1 000 $). Le parent avec deux enfants dont le revenu net est de 53 000 $ devra rembourser 450 $ (15 p. cent de 3 000 $). Lorsque le revenu net excède 55 240 $, les parents ayant deux enfants remboursent la totalité de leurs allocations familiales.

Tableau A
RÉCUPÉRATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES DE DEUX ENFANTS

Revenu net du parent	Prestations brutes	Récupération
50 000 $ ou moins	786 $	0 $
51 000	786	150
52 000	786	300
53 000	786	450
54 000	786	600
55 240 ou plus	786	786

Le Tableau A illustre le fonctionnement de la disposition de récupération des allocations familiales lorsque la famille compte deux enfants. Les parents dont le revenu net est inférieur à 50 000 $ ne sont pas touchés par la disposition de récupération; ceux dont le revenu net varie entre 50 000 $ et 55 240 $ sont

soumis à une "récupération partielle", c.-à-d. qu'ils conservent une partie de leurs allocations familiales parce que le montant récupéré est inférieur aux allocations familiales brutes; et les parents dont le revenu net dépasse 55 240 $ sont soumis à une "récupération complète", puisqu'ils devront rembourser la totalité de leurs allocations familiales.

Le Tableau B indique le fonctionnement de la disposition de récupération des prestations de Sécurité de la vieillesse. Les données varient, mais le mécanisme est le même que celui qui s'applique aux allocations familiales: les Canadiens âgés rembourseront leurs pensions de vieillesse au taux de 15 cents pour chaque dollar de revenu net excédant 50 000 $.

Tableau B
RÉCUPÉRATION DE LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE
D'UN PENSIONNÉ

Revenu net du pensionné	Prestations brutes	Récupération
50 000 $ ou moins	3 950 $	0 $
51 000	3 950	150
55 000	3 950	750
60 000	3 950	1 500
65 000	3 950	2 250
70 000	3 950	3 000
76 332 ou plus	3 950	3 950

La pension de vieillesse étant dix fois plus élevée que les allocations familiales (3 950 $ contre 393 $ par année), les niveaux de revenu touchés par la récupération partielle, c.-à-d. permettant aux pensionnés de recevoir une partie de leur pension

de vieillesse, sont beaucoup plus étendus. Seuls les pensionnés dont le revenu net dépasse 76 332 $ devront rembourser le plein montant de leurs prestations de Sécurité de la vieillesse au moment de leur déclaration d'impôt.

La disposition de récupération entrera en vigueur graduellement, sur une période de trois ans - un tiers en 1989, deux tiers en 1990 et le plein montant à partir de 1991. Les Tableaux A et B supposent que la disposition de récupération est pleinement en vigueur en 1989, afin d'illustrer le fonctionnement du système une fois rendu à maturité.

La disposition de récupération est en réalité plus compliquée qu'on ne l'a indiqué. Les lecteurs qui trouvent très pénible de remplir leur déclaration d'impôt sur le revenu devraient sauter le prochain alinéa et examiner tout de suite les Tableaux C et D, qui présentent les allocations familiales et les pensions de vieillesse avant et après l'adoption de la disposition de récupération dans le budget de 1989.

Voyons d'abord les familles qui ne sont pas touchées par la disposition de récupération. Pour trouver le montant des allocations familiales "nettes" ou "après l'impôt" - c.-à-d. les prestations dont profitent vraiment les familles après avoir payé leurs impôts sur le revenu - il faut calculer la part des allocations familiales qui est remboursée en impôts sur le revenu fédéraux et provinciaux. L'impôt payé est alors soustrait des prestations brutes pour en arriver au montant net ou après impôt.

La situation se complique pour les familles qui seront soumises à la disposition de récupération. Il faut d'abord calculer la partie des allocations familiales qui devra être remboursée à cause de la récupération. Ensuite, on soustrait du montant brut

d'allocations familiales la somme remboursée à cause de la récupération, pour calculer alors les impôts sur le revenu fédéraux et provinciaux occasionnés par cette somme (c.-à-d. sur la différence entre les allocations familiales brutes et la récupération). Enfin, pour déterminer les allocations familiales nettes (après l'impôt et la récupération), il faut soustraire des allocations familiales brutes la somme des impôts sur le revenu et de la récupération payés relativement aux allocations familiales. La même procédure s'applique aux prestations de Sécurité de la vieillesse.

Le Tableau C compare les prestations après l'impôt provenant des allocations familiales versées à l'endroit de deux enfants de parents de différents niveaux de revenu. Le Tableau D examine le cas des bénéficiaires de la Sécurité de la vieillesse. Il faut se rappeler que dans le cas de couples à deux salariés, il est question du parent dont le revenu est le plus élevé, et qui paye des impôts sur les allocations familiales. Comme dans le cas des Tableaux A et B, nous présentons des données de 1989 et supposons que la disposition de récupération est appliquée dans sa totalité.

Le budget de 1989 ne modifiera pas les prestations après impôt des parents dont le revenu net ne dépasse pas 50 000 $, parce qu'ils ne seront pas touchés par la disposition de récupération. Toutefois, les parents dont le revenu net excède 50 000 $ rembourseront une plus grande partie de leurs allocations familiales à cause de la récupération. Par exemple, les prestations après impôt de parents dont le revenu net est de 52 000 $ diminueront de 469 $ à 290 $. Avant le budget, les parents ayant un revenu net supérieur à 55 240 $ conservaient 433 $ ou plus de la moitié (55 p. cent) de leurs allocations familiales; après le budget, ils n'obtiendront plus rien.

Tableau C

ALLOCATIONS FAMILIALES DE DEUX ENFANTS APRÈS L'IMPÔT, AVANT ET APRÈS LE BUDGET DE 1989

Revenu net du parent	Avant le budget	Après le budget
10 000 $	786 $	786 $
20 000	579	579
30 000	469	469
40 000	469	469
50 000	469	469
52 000	469	290
54 000	469	111
55 000	433	20
55 240 +	433	0

Le Tableau D révèle les répercussions du budget de 1989 chez les pensionnés de différents niveaux de revenu. Les prestations de Sécurité de la vieillesse (après impôt) de ceux dont le revenu net est inférieur à 50 000 $ ne seront pas modifiées. Les pensionnés dont le revenu net dépasse 50 000 $ seront soumis à la récupération, et obtiendront après l'impôt des prestations moins élevées. Ceux dont le revenu net dépasse 76 332 $ devront rembourser la totalité de leur pension de vieillesse.

La disposition de récupération met incontestablement fin à l'universalité. Bien que les parents et les pensionnés à revenu élevé continueront à recevoir des versements mensuels d'allocations familiales et de pensions de vieillesse au cours de l'année, ils les rembourseront au complet au gouvernement lorsqu'ils produiront leur déclaration d'impôt au printemps suivant. **Un programme social qui verse des prestations à tous puis qui oblige certains bénéficiaires à les rembourser totalement n'est pas universel.**

Tableau D

SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE D'UN PENSIONNÉ APRÈS L'IMPÔT, AVANT ET APRÈS LE BUDGET DE 1989

Revenu net du pensionné	Avant le budget	Après le budget
10 000 $	3 950 $	3 950 $
20 000	2 909	2 909
30 000	2 358	2 358
40 000	2 358	2 358
50 000	2 174	2 174
55 000	2 174	1 762
60 000	2 174	1 349
65 000	2 174	936
70 000	2 174	523
75 000	2 174	110
76 332 +	2 174	0

Problèmes associés à la récupération des allocations familiales

Nous reviendrons un peu plus loin sur une question importante, à savoir si des parents et des pensionnés à revenu élevé devraient ou non bénéficier de prestations sociales. Mais la disposition de récupération présentée dans le budget de 1989 comporte de sérieuses lacunes qui devraient intéresser même ceux qui sont contre l'universalité et qui croient que les allocations familiales et les pensions de vieillesse ne devraient pas être versées aux Canadiens à l'aise.

a) **De plus en plus de Canadiens seront touchés par la disposition de récupération, à des niveaux de revenu de moins en moins élevés au fil des ans.**

Le gouvernement prétend que 14 p. cent seulement des bénéficiaires d'allocations familiales seront touchés par la

disposition de récupération lorsqu'elle sera pleinement en vigueur. Environ 368 000 familles rembourseront la totalité de leurs allocations familiales et 167 000 familles en rembourseront une partie à cause de la disposition de récupération. Le budget affirme que seules les familles à l'aise devront rembourser leurs prestations.

En réalité, la disposition de récupération ne touchera pas seulement les familles à l'aise: des familles à revenu moyen seront aussi visées. Par exemple, un couple à un salarié avec deux enfants dont le revenu net est de 55 240 $ ou plus remboursera, à cause du budget, la totalité de ses allocations familiales. Bien que la famille gagne considérablement plus que le revenu moyen de 45 000 $ pour une famille canadienne avec enfants comptant un seul salarié, elle est loin de faire partie de la catégorie des familles à l'aise, surtout si elle habite une ville où le coût de la vie est élevé, comme Vancouver ou Toronto.

La disposition de récupération comporte un autre inconvénient sérieux: le seuil de revenu à partir duquel elle s'appliquera ne sera que partiellement indexé (sur le taux d'inflation excédant 3 p. cent). C'est donc dire qu'avec les années, de plus en plus de parents seront touchés par la disposition de récupération puisque dans la plupart des cas, leurs revenus augmenteront plus rapidement que le seuil à partir duquel s'appliquera la disposition. Prenons le cas de parents avec deux enfants dont le revenu net est de 40 000 $ en 1989. On est loin du seuil de 50 000 $, ce qui signifie que la famille ne sera pas touchée par la disposition de récupération - c.-à-d. pas pour l'instant.

Supposons que le revenu de la famille augmente suivant le taux d'inflation. En l'an 2001, son revenu estimatif sera de 65 524 $ en dollars courants (c.-à-d., de l'an 2001), soit un

montant d'une valeur pareille (40 000 $) à celle d'aujourd'hui. Mais le seuil à partir duquel s'appliquera la disposition de récupération ne sera indexé que sur le taux d'inflation supérieur à 3 p. cent par année, de sorte qu'il sera en l'an 2001 d'environ 57 684 $ en dollars courants. Ces familles, dont le revenu de 40 000 $ ne permet pas beaucoup de luxe, en seront arrivées en douze années seulement à rembourser le plein montant de leurs allocations familiales.

Il est à noter qu'il ne s'agit pas ici de petits nombres de familles. Il y aurait, selon le budget, 530 000 familles dont le revenu se situe entre 40 000 $ et 50 000 $. Elles sont présentement sous le seuil (50 000 $) à partir duquel s'applique la disposition de récupération. Mais d'ici à peu près huit ans, ces familles seront toutes visées par la disposition de récupération. En tout et partout, plus d'un million de familles ou environ 29 p. cent du total de 3,8 millions de familles seront soumises à la disposition d'ici moins de dix ans.

Le budget affirme que le seuil à partir duquel s'appliquera la disposition "sera révisé périodiquement et rajusté au besoin". Quel est le véritable sens des expressions "périodiquement" et "au besoin"? Ce n'est pas une façon acceptable d'administrer un programme social. Dans les années à venir, les gouvernements pourraient prétendre apporter des "améliorations" qui ne rétabliraient en réalité que partiellement le niveau original de 50 000 $.

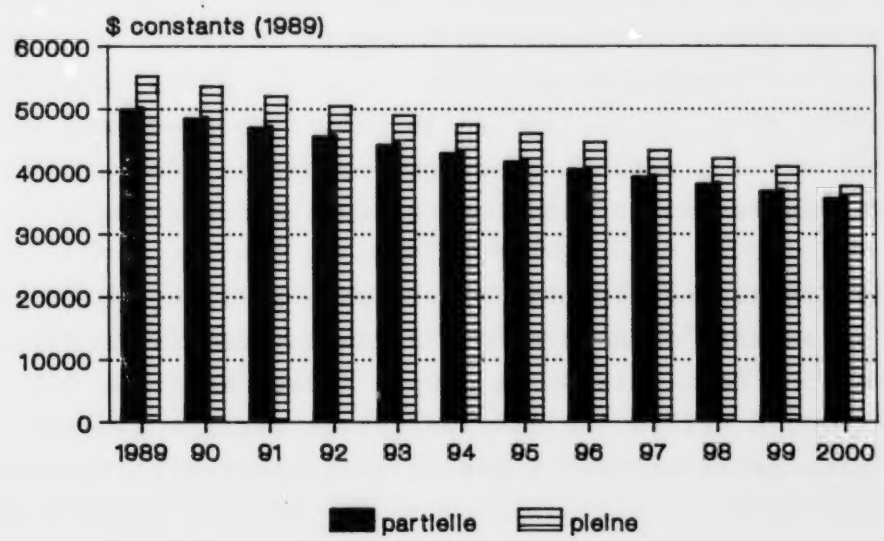
Le Graphique 1 illustre notre argument selon lequel la disposition de récupération englobera d'année en année de plus en plus de familles à revenu moyen. Deux renseignements importants y sont fournis. Les colonnes noires indiquent le seuil de

revenu net à partir duquel les parents sont touchés par la disposition de récupération. Les colonnes rayées indiquent le seuil de revenu net à partir duquel les familles remboursent 100 p. cent de leurs allocations familiales. Les familles dont le revenu se situe entre ces deux niveaux sont soumises à une récupération partielle, c'est-à-dire qu'elles conservent une partie de leurs allocations familiales.

Le Graphique 1 indique clairement le seuil décroissant à partir duquel s'applique la disposition de récupération. Si on n'y apportait aucun rajustement, au tournant du siècle (onze années seulement nous en séparent), la récupération partielle commencerait à 35 765 $ seulement, et la récupération totale à 39 512 $.

Graphique 1

Seuil de récupération des allocations familiales, deux enfants, 1989-2000



Même en tenant compte de rajustements occasionnels, le seuil à partir duquel s'appliquera la disposition diminuera progressivement au fil des ans.

Les allocations familiales n'étant aussi que partiellement indexées, les colonnes noires et rayées se rapprocheront de plus en plus avec les années, indiquant un rétrécissement graduel de la gamme de revenus soumis à la récupération partielle.

b) <u>La disposition de récupération établira une discrimination contre les familles à un salarié.</u>

Une famille à un salarié et deux enfants dont le revenu est de 56 000 $ devra rembourser 100 p. cent de ses allocations familiales au gouvernement fédéral lorsque la disposition de récupération sera pleinement en vigueur (1991). Mais un couple à deux salariés avec deux enfants dont un conjoint gagne 45 000 $ et l'autre 35 000 $ - soit un revenu total de 80 000 $ - n'aura pas à se soumettre à la disposition de récupération, puisque le revenu net du parent qui gagne le plus est inférieur à 50 000 $. Les allocations familiales ne seront sujettes qu'au taux normal d'imposition, ce qui signifie que la famille remboursera environ 45 p. cent de ses prestations aux gouvernements fédéral et provinciaux au moment de produire sa déclaration d'impôt.

La disposition de récupération est injuste et illogique. Le couple à un salarié gagnant 56 000 $ remboursera la totalité de ses allocations familiales. Le couple à deux salariés qui gagnent 80 000 $ (24 000 $ de plus que la famille à un salarié) conserve plus de la moitié de ses allocations familiales.

c) **La disposition de récupération ajoutera à la complexité du système de prestations pour enfants.**

Au cours des quatre dernières années, le ministre des Finances a compliqué encore plus un système de prestations pour enfants déjà fort complexe. Brièvement:

- le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, qui a remplacé l'exemption fiscale pour enfants à charge en 1988, est de 66 $ pour chacun des deux premiers enfants et de 132 $ pour le troisième et les suivants.

- les familles dont le revenu est inférieur à 16 000 $ reçoivent maintenant leur crédit d'impôt remboursable pour enfants en deux versements, alors que les autres familles continuent de l'obtenir une fois par année seulement.

- les enfants de moins de 7 ans ont droit à un supplément de crédit d'impôt remboursable pour enfants de 200 $ en 1989, ce qui veut dire qu'il y a maintenant deux taux (565 $ pour les enfants de plus de 7 ans, 765 $ pour ceux de moins de 7 ans).

- les parents dont les frais de garde sont étayés par des reçus peuvent réclamer une déduction fiscale de 4 000 $ pour chaque enfant de moins de 7 ans, mais de 2 000 $ seulement pour les enfants de 7 à 14 ans.

- les allocations familiales et les crédits d'impôt pour enfants remboursable et non remboursable sont maintenant indexés sur le taux d'inflation supérieur à 3 p. cent par année.

Avant la disposition de récupération, il y avait en réalité deux types de familles bénéficiant d'allocations familiales: celles qui étaient trop pauvres pour avoir à payer des impôts et qui conservaient la totalité de leurs allocations familiales, et celles qui payaient des impôts et qui conservaient une partie de leurs allocations familiales et en retournaient une partie aux gouvernements fédéral et provinciaux sous forme d'impôts sur le revenu auxquels étaient soumises leurs prestations.

Après la disposition de récupération, il y aura quatre types de familles recevant des allocations familiales - celles qui conservent la totalité de leurs allocations familiales parce qu'elles sont trop pauvres pour avoir à payer des impôts; celles qui conservent une partie de leurs allocations familiales parce que leurs prestations sont soumises à l'impôt sur le revenu régulier; celles qui gardent une partie de leurs allocations parce qu'elles versent des impôts sur le revenu réguliers et que leurs prestations sont soumises à la disposition de récupération; et celles qui doivent rembourser la totalité de leurs allocations familiales à cause de la disposition de récupération.

d) **La disposition de récupération n'entraînera pas une répartition des prestations des personnes à l'aise vers les personnes pauvres.**

Lorsque la disposition de récupération des allocations familiales et des pensions de vieillesse sera bien en place, elle épargnera environ un demi milliard de dollars par année au gouvernement. Cet argent servira à réduire le déficit, et non à améliorer les prestations accordées aux familles et aux pensionnés à faible revenu.

e) **La disposition de récupération minera le principe de "l'équité horizontale."**

Les prestations pour enfants sont accordées à toutes les familles - y compris les familles riches - parce qu'on tente ainsi de reconnaître le fardeau financier supplémentaire qu'elles portent en élevant des enfants, comparativement aux couples sans enfants et aux personnes seules du même niveau de revenu. C'est ce qu'on appelle le principe de "l'équité horizontale."

Lorsque la disposition de récupération sera en vigueur, les parents à l'aise n'auront plus droit qu'au crédit d'impôt non remboursable pour enfants de 66 $ par enfant. En privant ainsi les familles plus fortunées des allocations familiales, elles seront plus défavorisées par rapport aux couples sans enfants et aux personnes seules qui gagnent les mêmes revenus mais qui n'ont pas à faire face aux coûts associés à l'éducation d'enfants.

f) **La disposition de récupération imposera les allocations familiales d'une façon différente de celle qui s'applique aux autres revenus.**

Un régime fiscal juste a pour but d'imposer de la même manière les revenus de toutes provenances. La disposition de récupération représente donc un recul pour le Canada, puisqu'elle impose les allocations familiales des contribuables à revenu élevé d'une façon différente de celle qui s'applique au revenu d'autres sources, comme l'emploi et les revenus d'intérêt. Les personnes soumises à la récupération totale feront face à un taux d'imposition de leurs allocations familiales de 100 p. cent, ce qui est à tout le moins un taux excessivement élevé.

g) **La disposition de récupération pourrait miner l'appui pour les programmes sociaux.**

Avec les années, de plus en plus de familles devront rembourser, en produisant leur déclaration d'impôt sur le revenu, la totalité des allocations familiales reçues au cours de l'année précédente. L'inflation réduira de plus en plus le seuil à partir duquel s'appliquera la disposition de récupération (présentement de 50 000 $), privant d'allocations familiales des nombres croissants de familles à revenu moyen.

Des gens qui s'intéressent à la politique sociale craignent qu'en retirant des prestations à la majorité de familles à revenu moyen, on mine l'appui de la population aux programmes sociaux en général, y compris ceux qui viennent en aide aux pauvres. Accorder des prestations d'une main pour ensuite les récupérer entièrement de l'autre, c'est faire appel à une mesure hypocrite qui risque de susciter le ressentiment des électeurs de la classe moyenne qui devront payer des impôts à l'égard de programmes sociaux auxquels ils n'ont pas réellement droit.

La disposition de récupération des prestations de Sécurité de la vieillesse

Nos commentaires négatifs sur la récupération des allocations familiales s'appliquent pour la plupart à la récupération des prestations de Sécurité de la vieillesse; nous ne les répéterons donc pas tous. Nous mettrons plutôt l'accent sur deux problèmes: le nombre croissant de pensionnés qui perdront au fil des ans leurs prestations de Sécurité de la vieillesse à cause de cette disposition, et le fait que la disposition de récupération

modifie les règles du jeu en matière de revenus de retraite sans le consentement des participants.

La disposition de récupération aura des répercussions chez les Canadiens de 65 ans et plus dont le revenu net est supérieur à 50 000 $. Comme on l'a déjà vu, les pensionnés dont le revenu net varie entre 50 000 $ et 76 332 $ recevront encore certaines prestations de Sécurité de la vieillesse après l'application de la disposition de récupération, alors que ceux dont le revenu net dépasse 76 332 $ rembourseront la totalité de leur pension de vieillesse lorsque la disposition sera entièrement appliquée en 1991.

Ces revenus peuvent sembler élevés, notamment à la lumière du fait que la plupart des Canadiens âgés n'ont que des revenus faibles ou modestes: le revenu moyen des familles dirigées par une personne de 65 ans ou plus en 1989 est d'environ 32 000 $, et celui des personnes seules du même âge est d'environ 15 000 $. Le ministre des Finances prétend que la disposition de récupération ne touchera que 128 000 personnes âgées, ou 4,3 p. cent seulement de la population âgée.

a) Recevrez-vous une pension de vieillesse à l'âge de 65 ans?

Au fil des ans, de plus en plus d'hommes et de femmes âgés seront touchés par la disposition de récupération, à mesure que le seuil partiellement indexé de 50 000 $ diminuera. Moins le seuil sera rajusté souvent et (ou) adéquatement au fil des années, plus le gouvernement recouvrera d'argent auprès des pensionnés et plus le nombre de Canadiens se retrouvant sans pension de vieillesse après la retraite sera élevé.

Prenons le cas d'un employé de 35 ans qui gagne en ce moment 40 000 $ par année; le salaire moyen d'un Canadien travaillant à plein temps en 1989 est d'environ 39 000 $. Nous supposons que le salaire de cette personne augmente de 10 p. cent en termes réels pendant le reste de sa vie active, pour atteindre 44 000 $, et qu'il prend sa retraite en l'an 2019 à l'âge de 65 ans, en disposant d'un revenu (de régimes de retraite publics et privés) de 35 000 $ ou 80 p. cent du revenu qu'il avait avant la retraite. (Tous les montants sont exprimés en dollars constants de 1989.)

Le Tableau E indique ce qui advient de la pension de vieillesse du travailleur aux termes de quatre options relatives au seuil de récupération de la pension de vieillesse. Nous nous donnons tout ce mal afin d'être le plus juste possible - personne ne sait ce qui adviendra du seuil au fil des ans - et pour illustrer l'importance des rajustements du seuil pour la pension de vieillesse des travailleurs à revenu moyen.

L'option 1 (le "pire cas") suppose que le seuil à partir duquel s'applique la disposition de récupération des prestations de Sécurité de la vieillesse n'est pas rajusté périodiquement; puisqu'il n'est indexé que partiellement (selon le taux d'inflation supérieur à 3 p. cent par année), sa valeur diminue de 3 p. cent par année. Le ministre des Finances a déclaré que le gouvernement rajusterait le seuil de temps à autre, mais on ne sait toutefois pas de combien et à quelle fréquence; il ne serait pas étonnant qu'il n'y ait aucun rajustement au cours des quelques prochaines années au moins, et peut-être pendant plus longtemps encore. En vertu de l'option 2, le seuil serait rajusté de temps en temps et perdrait en moyenne 2 p. cent de sa valeur chaque année entre 1989 et 2019. L'option 3 suppose que le seuil de récupération est rajusté de manière à diminuer en

moyenne de 1 p. cent seulement par année. Et l'option 4 (le "meilleur cas") indique ce qui se produirait si le seuil était pleinement indexé sur le coût de la vie; il est peu probable que cette option soit retenue puisque le gouvernement a délibérément conçu la disposition de récupération de manière que sa valeur diminue avec les années.

Lorsque le travailleur de 35 ans parviendra à l'âge de 65 ans en l'an 2019, en vertu du pire des cas (l'option 1), le seuil de revenu à partir duquel s'appliquera la récupération partielle aura baissé à 20 050 $ et le seuil à partir duquel s'appliquera la récupération totale (100 p. cent) sera de 46 384 $. (Toutes les données du Tableau E sont exprimées en dollars constants de 1989.) Sans la récupération, les prestations après impôt provenant de la Sécurité de la vieillesse seraient de 2 358 $ ou 60 p. cent des prestations brutes. Le travailleur n'obtiendra, à cause de la récupération, que 1 001 $ ou 25 p. cent des prestations brutes de Sécurité de la vieillesse.

Aux termes de l'option 2, le travailleur à revenu moyen sera toujours soumis à la récupération; après la récupération et l'impôt sur le revenu relatifs à sa pension de vieillesse, il lui restera 1 648 $. Ce n'est qu'en vertu des deux scénarios plus optimistes - l'option 3 en vertu de laquelle la récupération perd seulement 1 p. cent de sa valeur chaque année et l'option 4 en vertu de laquelle la disposition est pleinement indexée - que ce travailleur moyen évite la récupération et ne paye que l'impôt sur le revenu habituel sur ses prestations de Sécurité de la vieillesse; il reçoit des prestations après impôt de 2 358 $ ou 60 p. cent des prestations brutes.

Le Tableau E examine aussi le cas de travailleurs dont les revenus sont un peu plus élevés. Le premier gagne 45 000 $ à

Tableau E

PENSION DE VIEILLESSE D'UN EMPLOYÉ AGÉ DE 35 ANS EN 1989, SELON LE SALAIRE ET L'OPTION

40 000 $	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4
a) seuil de récupération				
partielle	20 050 $	27 274 $	36 985 $	50 000 $
totale	46 384	53 608	63 318	76 332
b) montant récupéré	2 273	1 189	0	0
c) pension de vieillesse après récupération et impôts sur le revenu	1 001	1 648	2 358	2 358
d) comme % de la SV brute	25 %	42 %	60 %	60 %
45 000 $				
a) seuil de récupération				
partielle	20 050 $	27 274 $	36 985 $	50 000 $
totale	46 384	53 608	63 318	76 332
b) montant récupéré	2 933	1 849	392	0
c) pension de vieillesse après récupération et impôts sur le revenu	607	1 254	2 124	2 358
d) comme % de la SV brute	15 %	32 %	54 %	60 %
50 000 $				
a) seuil de récupération				
partielle	20 050 $	27 274 $	36 985 $	50 000 $
totale	46 384	53 608	63 318	76 332
b) montant récupéré	3 593	2 509	1 052	0
c) pension de vieillesse après récupération et impôts sur le revenu	213	860	1 730	2 358
d) comme % de la SV brute	5 %	22 %	44 %	60 %

Note: Les prestations brutes (avant l'impôt) de la SV sont de 3 950 $.

l'âge de 35 ans, et son revenu de pension après la retraite est de 39 600 $. L'autre gagne 50 000 $ à l'âge de 35 ans et dispose de 44 000 $ après la retraite. Bien qu'ils disposent de revenus adéquats, ces pensionnés sont loin d'être des personnes fortunées.

Après avoir payé la récupération et les impôts sur le revenu relatifs à sa pension de vieillesse, le travailleur gagnant 45 000 $ disposera de 607 $ ou 15 p. cent seulement de sa pension de vieillesse de 3 950 $ en vertu de l'option 1, de 1 254 $ ou 32 p. cent de ses prestations aux termes de l'option 2 et de 2 124 $ ou 54 p. cent de sa pension en vertu de l'option 3. Il éviterait la disposition de récupération seulement si le seuil de 50 000 $ était pleinement indexé au fil des ans, et obtiendrait ainsi les mêmes prestations après impôt - 2 358 $ ou 60 p. cent de la pension de vieillesse - qu'il recevait en vertu de l'ancien système.

Aux termes des options 1, 2 et 3, la disposition entraîne la récupération d'une large part des prestations de Sécurité de la vieillesse du travailleur gagnant 50 000 $. Après la récupération et l'impôt sur le revenu relatifs à sa pension de vieillesse, il ne lui restera plus que 213 $ ou 5 p. cent de ses prestations brutes de 3 950 $ en vertu de l'option 1, 860 $ ou 22 p. cent en vertu de l'option 2 et 1 730 $ ou 44 p. cent aux termes de l'option 3. Ce n'est que dans le cas très peu probable d'un seuil de 50 000 $ n'ayant pas changé entre 1989 et 2019 (en dollars de 1989) que ce travailleur ne souffrirait pas de la disposition de récupération.

b) Une modification des règlements sans le consentement des joueurs

La disposition de récupération des pensions de vieillesse change les règles du jeu pour les Canadiens âgés ainsi que pour ceux qui ont moins de 65 ans et qui comptaient inclure dans leurs revenus de retraite les prestations de Sécurité de la vieillesse. Le document de travail du gouvernement fédéral sur les prestations pour les enfants et les personnes âgées, publié en janvier 1985, considérait que ce problème était suffisamment sérieux pour rejeter l'idée d'une "surtaxe" sur les pensions de vieillesse, c.-à-d. d'une disposition de récupération:

> "Une surtaxe spéciale sur la pension de Sécurité de la vieillesse pour recouvrer une plus grande part des prestations accordées aux pensionnés les plus fortunés déséquilibrerait gravement notre système de revenu de retraite tant pour les pensionnés actuels que pour les pensionnés futurs, et défavoriserait injustement les plus touchés parce qu'ils profitent d'un revenu de retraite dont ils sont assurés par leurs épargnes antérieures."

On peut affirmer que les personnes âgées ont gagné leurs pensions de vieillesse en payant des impôts sur le revenu pendant toute leur vie active et, de 1952 à 1971, un impôt spécial sur le revenu visant à aider au financement du programme de Sécurité de la vieillesse. Elles ont compté sur la pension de vieillesse en calculant leurs revenus de retraite. La disposition de récupération modifie les règles du jeu sans avoir obtenu le consentement des joueurs.

Au début, seuls les pensionnés relativement bien nantis seront touchés par la disposition de récupération, de sorte que le remboursement d'une plus grande partie ou de la totalité de leurs

prestations de Sécurité de la vieillesse au moment de produire leur déclaration d'impôt ne les touchera pas aussi durement que s'il s'agissait d'hommes et de femmes âgés à revenu modeste ou moyen. Mais dans la mesure où le présent gouvernement et ceux qui le suivront permettront à l'inflation de réduire le seuil de revenu à partir duquel s'appliquera la disposition, des nombres croissants de Canadiens à revenu moyen ne pourront plus compter sur la pension de Sécurité de la vieillesse arrivés à l'âge de 65 ans. Il leur faudrait commencer tout de suite à épargner davantage en se servant des REÉR ou d'autres régimes d'épargne-retraite afin de compenser la perte de revenu dans le cadre de la pension de retraite.

Il faut un débat public sur la réforme des prestations pour les enfants et les personnes âgées

On accorde des allocations familiales et des pensions de vieillesse à tous les parents et à tous les pensionnés, sans égard à leurs revenus, pour reconnaître leur contribution spéciale à la société canadienne. La disposition de récupération présentée dans le budget de 1989 maintient l'apparence d'universalité - mais la réalité est tout autre. La disposition a pour but de réduire les dépenses sociales, et non d'améliorer les prestations aux familles et aux pensionnés à faible revenu.

D'aucuns critiquent les programmes sociaux universels depuis leur adoption à la fin de la Seconde Grande guerre. (Les allocations familiales ont été versées pour la première fois en 1945.) Des Canadiens n'ont jamais approuvé le versement de prestations sociales aux personnes à l'aise; ils souhaitent que les sommes d'argent accordées aux parents et aux pensionnés à revenu élevé

soient consacrées à l'amélioration des prestations des familles et des personnes âgées à faible revenu, ou que l'épargne réalisée en les privant de prestations serve à réduire le déficit.

D'autres appuient le principe de l'universalité mais croient que le pays ne peut plus se permettre de verser des allocations familiales et des pensions de vieillesse aux personnes à l'aise. Comme c'était le cas de ceux qui s'opposent à l'universalité des prestations, une partie de ces gens souhaiterait qu'on hausse les prestations accordées aux parents et aux pensionnés à faible revenu et une autre voudrait que l'épargne serve à lutter contre le déficit.

D'autres encore défendent énergiquement l'universalité. Ils sont d'avis que la contribution de tous les parents qui élèvent des enfants et de tous les hommes et les femmes âgés mérite la reconnaissance de la société sous forme de prestations de sécurité de revenu. Les régimes universels mettent tous les bénéficiaires sur un pied d'égalité, disent-ils, et favorisent un sentiment d'appartenance, contrairement aux prestations visant seulement les pauvres, comme l'assistance sociale, qui isolent les bénéficiaires et ont tendance à les considérer comme des citoyens de seconde classe. Les régimes universels sont aussi plus économiques et plus faciles à administrer que les programmes sociaux ayant une évaluation du revenu ou des besoins comme condition initiale ou continuelle d'admissibilité.

Les défenseurs de l'universalité craignent que le budget de 1989 entraîne éventuellement d'autres coupures dans les prestations sociales accordées aux Canadiens à revenu moyen et mine l'appui de la population pour les programmes sociaux qui viennent en aide aux familles et aux particuliers à faible revenu. Selon eux, en limitant les prestations pour les enfants et les personnes âgées

à un groupe de plus en plus petit, on nuira à l'essor économique résultant des achats de produits et de services que permettent les chèques d'allocations familiales et de pensions de vieillesse.

Il y aurait lieu de débattre ouvertement et d'une manière approfondie ces différents points de vue. Malheureusement, la disposition de récupération annoncée dans le budget de 1989 met un terme à l'universalité sans qu'on ait débattu au préalable les avantages et les inconvénients d'un changement d'une telle importance. Un budget n'est pas l'endroit idéal pour modifier les fondements des programmes sociaux canadiens.

Au lieu d'abolir l'universalité en catimini, nous croyons que le gouvernement fédéral devrait entamer un débat public sur la question. Après ce débat, s'il souhaite toujours priver les Canadiens à revenu élevé de prestations - position que nous n'appuyons pas - qu'il le fasse au moins de façon directe, en transformant les prestations pour enfants et personnes âgées en programmes fondés sur un examen du revenu n'aidant que les personnes dont le revenu est inférieur à un niveau donné, à la façon du crédit d'impôt remboursable pour enfants et du Supplément de revenu garanti.

Recommandations

Le Conseil national du bien-être social préfère un régime de sécurité de revenu universel mais plus progressif à l'intention des personnes de moins de 18 ans et de plus de 65 ans, prévoyant des allocations familiales et des pensions de vieillesse pour tous, sans égard au revenu.

Au lieu d'adopter une disposition de récupération privant les familles et les pensionnés à revenu élevé de leurs prestations, nous croyons que les allocations familiales et les pensions de vieillesse devraient demeurer imposables en vertu du régime d'impôt sur le revenu régulier, afin que les bénéficiaires à revenu élevé continuent à recevoir une partie importante de leurs prestations après l'impôt.

Les programmes sociaux peuvent répartir leurs prestations d'une manière plus progressive tout en demeurant des régimes universels. Dans le rapport qu'il publiait avant le budget, intitulé Les dépenses sociales et le prochain budget (avril 1989), le Conseil national du bien-être social recommandait, entre autres réformes visant à recueillir davantage d'impôts sur le revenu auprès de l'ensemble des contribuables à revenu élevé, que le taux marginal d'impôt passe de son niveau actuel de 29 p. cent à au moins 32 p. cent. Les allocations familiales et les pensions de sécurité de la vieillesse des parents et des pensionnés à revenu élevé seraient ainsi soumis à un taux d'imposition un peu plus élevé qu'en vertu de l'ancien système, mais ces personnes conserveraient en fin de compte une partie considérable de leurs prestations, contrairement à ce qui se passe après la récupération, alors qu'elles remboursent la totalité de leurs prestations.

Si le taux marginal d'impôt était augmenté à 32 p. cent, les parents et les pensionnés au palier d'imposition supérieur (ceux dont le revenu imposable excède 55 000 $) recevraient des prestations moyennes après l'impôt égales à 50,4 p. cent des prestations brutes d'allocations familiales et de Sécurité de la vieillesse, comparativement à 55 p. cent en vertu de l'ancien système. Aux termes de notre proposition, les familles et les

pensionnés à revenu élevé obtiendraient au bout du compte la moitié de leurs allocations familiales et de leurs pensions de vieillesse après l'impôt.

Nos propositions en vue d'un régime fiscal plus juste recueilleraient davantage de recettes que ne le ferait la disposition de récupération des prestations sociales. Les réformes mises de l'avant dans notre rapport Les dépenses sociales et le prochain budget - hausser le taux marginal d'impôt de 29 à 32 p. cent, abolir l'exemption à vie pour gains en capital de 100 000 $, imposer pleinement les gains en capital et transformer la déduction des cotisations à des REÉR en un crédit d'impôt - rapporteraient environ 2 milliards de dollars de plus par année, soit quatre fois plus que les 500 millions de dollars que le gouvernement recevra grâce à la disposition de récupération des allocations familiales et des prestations de Sécurité de la vieillesse.

Notre approche est non seulement plus juste mais aussi plus lucrative. La disposition de récupération oblige les contribuables à revenu élevé qui ont des enfants ou qui sont âgés à supporter une plus large part du fardeau de la lutte contre le déficit que ne le font ceux qui n'ont pas d'enfants et qui ont moins de 65 ans. Nos réformes percevraient plus d'impôts sur le revenu auprès de tous les Canadiens à l'aise.

En 1986, le ministre des Finances a décidé que les allocations familiales ne seraient plus indexées que partiellement. Au lieu d'en rajuster le taux en fonction de la hausse du coût de la vie, le gouvernement n'augmente le taux des prestations que selon le taux d'inflation supérieur à 3 p. cent, ce qui en réduit automatiquement la valeur de 3 p. cent chaque année.

En 1989, les allocations familiales annuelles à l'endroit d'un enfant seront de 393 $, alors qu'elles auraient été de 440 $ si elles avaient été pleinement protégées contre l'inflation. Pour empêcher que leur valeur diminue encore davantage, nous recommandons que les allocations familiales soient pleinement indexées sur le coût de la vie.

Les allocations familiales ne représentent qu'un des éléments du système de prestations fédérales pour enfants. Le Conseil national du bien-être social a étudié en profondeur ces prestations pour enfants et a proposé de nombreuses améliorations. Nous aimerions revenir sur ces propositions.

Nous recommandions depuis les années 1970 que le gouvernement abolisse l'exemption fiscale pour enfants à charge et utilise l'épargne ainsi réalisée pour améliorer le crédit d'impôt remboursable pour enfants. Le gouvernement a répondu en partie à notre suggestion lorsqu'il a aboli l'exemption fiscale pour enfants à charge dans sa réforme fiscale de 1988; mais au lieu d'affecter l'épargne réalisée à l'amélioration du crédit d'impôt remboursable pour enfants, il a mis en place un crédit d'impôt pour enfants non remboursable qui accorde présentement 66 $ à chacun des deux premiers enfants et 132 $ pour le troisième et chacun des suivants. Le changement a amélioré la situation, mais a aussi compliqué inutilement le système de prestations pour enfants et créé une inégalité entre les plus petites et les plus grandes familles.

Nous recommandons que le crédit d'impôt non remboursable pour enfants soit aboli et qu'on utilise l'épargne qui en résultera pour hausser le crédit d'impôt remboursable pour enfants. Ce dernier crédit ainsi que le seuil de revenu au delà duquel les

prestations sont réduites de 5 p. cent du revenu supplémentaire (le seuil est de 24 355 $ en 1989) devraient être pleinement indexés sur le coût de la vie.

En 1988, le ministre des Finances a doublé la déduction maximale des frais de garde pour les enfants de moins de 7 ans (de 2 000 $ à 4 000 $). Ce changement allait à l'encontre de sa propre réforme fiscale, qui a converti les exemptions personnelles et la plupart des déductions en crédits non remboursables, et réorientait vers les parents à revenu élevé des ressources déjà insuffisantes. Nous reprenons la recommandation que nous faisions dans notre rapport de 1988 <u>De meilleurs services de garde d'enfants</u>: la déduction des frais de garde devrait être transformée en un crédit non remboursable de 340 $ par enfant.

Bref, nous recommandons:

1. **que le gouvernement fédéral abandonne son projet de récupération des allocations familiales et des prestations de Sécurité de la vieillesse.**

2. **que les allocations familiales et la Sécurité de la vieillesse demeurent des programmes universels accordant des prestations valables après impôt à toutes les familles avec enfants et à toutes les personnes âgées.**

3. **que le crédit d'impôt non remboursable pour enfants soit aboli et qu'on utilise l'épargne ainsi réalisée pour hausser le crédit d'impôt remboursable pour enfants.**

4. que la déduction des frais de garde soit transformée en un crédit non remboursable de 340 $ par enfant.

5. que toutes les prestations pour enfants - les allocations familiales, le crédit d'impôt remboursable pour enfants (et son seuil en deçà duquel on accorde des prestations maximales), le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, et le crédit d'équivalent de marié(e) pour les familles monoparentales - soient pleinement indexées sur le coût de la vie.

AUTRES ÉLÉMENTS DU BUDGET DE 1989

La disposition de récupération des allocations familiales et des prestations de Sécurité de la vieillesse représente le changement le plus important de la politique sociale dans le budget de 1989. Mais il y a d'autres mesures touchant à l'impôt et d'autres programmes sociaux que nous passerons brièvement en revue.

Bien que le ministre des Finances ait été fortement incité par des groupes d'affaires à réduire les dépenses gouvernementales, le budget de 1989 impose en réalité plus de hausses fiscales que de coupures de dépenses. Les mesures annoncées dans le budget entraîneront une épargne de 5,2 milliards de dollars en 1989-1990, 1,5 milliard de dollars ou 29 p. cent provenant de réductions des dépenses et 3,7 milliards ou 71 p. cent, de changements fiscaux. En 1990-1991, les mesures budgétaires rapporteront à peu près 9 milliards de dollars - 2,1 milliards ou 23 p. cent provenant de restrictions des dépenses, et 6,9 milliards ou 77 p. cent, de hausses fiscales.

Hausse de la surtaxe fédérale

Depuis 1986, les contribuables de tous les niveaux de revenu doivent payer une surtaxe (c.-à-d. un impôt supplémentaire sur le revenu) de 3 p. cent de l'impôt fédéral de base. Le budget de 1989 a haussé cette surtaxe fédérale de deux points en la portant à 5 p. cent de l'impôt fédéral de base à compter de juillet 1989. Le changement se produisant au milieu de l'année, le taux effectif de la surtaxe générale sera de 4 p. cent pour l'année 1989 (six mois à 3 p. cent et six mois à 5 p. cent). En 1990, les contribuables payeront le plein taux de 5 p. cent de leur impôt fédéral de base. Les 13,5 millions de contribuables devront tous payer la surtaxe fédérale accrue.

En termes de dollars, la surtaxe fait davantage appel aux contribuables à revenu élevé, puisqu'ils payent plus d'impôts sur le revenu, mais en termes de pourcentage, tous les contribuables sont touchés de la même façon. Par exemple, une personne seule de moins de 65 ans gagnant 10 000 $ en 1990 (environ 2 663 $ de moins que le seuil de pauvreté estimatif applicable à une personne habitant une ville de 500 000 habitants ou plus) payera 30 $ à cause de la surtaxe générale (5 p. cent de l'impôt fédéral de base de 590 $); une personne seule gagnant 40 000 $ payera 349 $ à cause de la surtaxe générale, soit 5 p. cent de l'impôt fédéral de base de 6 973 $; et une personne gagnant 80 000 $ déboursera 937 $ suite à la surtaxe générale ou 5 p. cent de l'impôt fédéral de base de 18 750 $.

En haussant la surtaxe fédérale à 5 p. cent de l'impôt fédéral de base, le gouvernement fédéral recueillera des impôts sur le revenu d'environ 1 milliard de dollars de plus par année.

Nouvelle surtaxe sur les revenus élevés

De juillet 1985 à décembre 1986, le gouvernement fédéral a imposé une autre surtaxe qui a recueilli auprès des contribuables à revenu élevé un impôt sur le revenu additionnel; le taux était de 5 p. cent de l'impôt fédéral de base entre 6 000 $ et 15 000 $ et 10 p. cent de l'impôt fédéral de base supérieur à 15 000 $.

Le budget de 1989 impose de nouveau une surtaxe sur les revenus élevés. Elle est de 3 p. cent du revenu général de base supérieur à 15 000 $ à compter de juillet 1989, ce qui équivaut à un revenu supérieur à 70 000 $ à peu près. Par exemple, un contribuable dont le revenu est de 80 000 $ payera, en plus des 937 $ de surtaxe générale, environ 112 $ à cause de la surtaxe

sur les revenus élevés, pour une surtaxe totale de 1 049 $ ou 5,6 p. cent de la taxe de base fédérale, comparativement à 5 p. cent dans le cas des contribuables à faible et à moyen revenu.

La surtaxe sur les revenus élevés rapportera environ 200 millions de dollars par année; elle touchera environ 335 000 contribuables, ou 2,5 p. cent de l'ensemble des contribuables.

Amélioration des avantages fiscaux de certaines personnes handicapées

Un contribuable souffrant "d'incapacité grave et prolongée", attestée par un certificat, pourra soustraire de son revenu imposable le coût des soins fournis par un aide à temps partiel qui n'a pas de lien de parenté avec la personne handicapée et qui est d'âge adulte. La déduction ne pourra dépasser les deux tiers du revenu admissible (défini comme le revenu tiré d'un emploi ou d'un travail indépendant, une indemnité de formation reçue en vertu de la Loi nationale sur la formation ou une subvention accordée pour effectuer une recherche ou un travail analogue), jusqu'à concurrence de 5 000 $.

Cette déduction fiscale veut reconnaître le fardeau supplémentaire d'un travailleur atteint d'incapacité grave qui doit payer les soins fournis par un aide afin qu'il puisse participer au marché du travail rémunéré. Prenons le cas d'une personne seule qui gagne 20 000 $ et qui est admissible à la déduction fiscale maximale (5 000 $): elle épargnera en moyenne des impôts sur le revenu fédéraux et provinciaux d'environ 1 318 $ parce qu'on reconnaît les dépenses supplémentaires qu'elle doit engager pour obtenir les soins d'un aide.

Ce nouvel avantage fiscal devrait coûter 5 millions de dollars par année.

Nouvelles hausses des taxes fédérales de vente et d'accise

Tous les budgets adoptés depuis 1985 ont majoré les taxes fédérales de vente et d'accise pour accroître les recettes gouvernementales. Le budget de 1989 ne fait pas exception à la règle.

Le taux de la taxe fédérale de vente sur les matériaux de construction et le matériel pour bâtiments passe de 8 à 9 p. cent le 1er janvier 1990, le taux applicable à l'alcool, de 18 à 19 p. cent le 28 avril 1989, celui des services de télécommunication et de programmation, de 10 à 11 p. cent le 1er juin 1989 et celui sur tous les autres biens taxables, de 12 à 13 p. cent le 1er juin 1989.

Le gouvernement fédéral recueillera 800 millions de dollars de plus en 1989-1990 et 1,7 milliard de dollars de plus en 1990-1991 suite aux modifications apportées à la taxe de vente.

Les taxes d'accise augmentent aussi. La taxe d'accise sur l'essence et l'essence d'aviation est majorée d'un cent le litre à partir du 28 avril 1989 et d'un autre cent le 1er janvier 1990. La taxe d'accise sur l'essence et l'essence d'aviation contenant du plomb augmente aussi d'un cent le litre à compter du 28 avril 1989. La taxe d'accise sur les cigarettes sera majorée de 4 $ la cartouche le 28 avril 1989; il y aura une hausse proportionnelle de la taxe d'accise sur les cigares. La taxe d'accise sur les produits de tabac manufacturé sera haussée de 4 $ par contenant de 200 grammes le 28 avril 1989 et encore de 1,30 $ le 1er octobre 1989.

Ces augmentations de taxes d'accise rapporteront 1,3 milliard de dollars de plus en 1989-1990 et 1,6 milliard en 1990-1991.

Amélioration du crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente

Le gouvernement fédéral adoptait en 1986 un crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente visant à protéger les Canadiens à faible revenu des effets des hausses de la taxe de vente fédérale, quoique le crédit d'impôt ne compense pas entièrement et n'a jamais prétendu compenser totalement l'impact de la taxe de vente chez les pauvres. Le crédit d'impôt pour taxe de vente est payé une fois l'an, par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu.

Le crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente sera majoré au cours des quelques prochaines années afin de mettre les consommateurs à faible revenu à l'abri des effets des hausses de taxe de vente annoncées dans le budget de 1989. Le crédit sera porté de 70 $ à 100 $ par adulte en 1989 et à 140 $ en 1990; le crédit pour taxe de vente passera de 35 $ à 50 $ en 1989 dans le cas des enfants, et à 70 $ en 1990. En 1990, le seuil de revenu à partir duquel le crédit commence à diminuer (de 5 p. cent du revenu familial net) passera de son niveau actuel de 16 000 $ à 18 000 $ de revenu familial net.

Ces améliorations du crédit remboursable pour taxe de vente coûteront 135 millions de dollars au gouvernement fédéral en 1989-1990, et 465 millions de dollars en 1990-1991.

En août 1989, le ministre des Finances a fait connaître les détails de la taxe proposée sur les produits et services, qui remplacera en 1991 l'ancienne taxe de vente sur la fabrication.

La taxe de vente remboursable sera majorée et élargie afin de compenser en partie le fardeau de la nouvelle taxe de vente chez les Canadiens à faible revenu.

En 1991, le crédit maximum de taxe de vente sera de 275 $ par adulte et de 100 $ par enfant. Les parents seuls admissibles recevront à l'égard d'un de leurs enfants le montant applicable aux adultes (275 $). Les adultes seuls, y compris les parents seuls, auront droit à un crédit supplémentaire pouvant atteindre 140 $ si leur revenu net se situe entre 6 175 $ et 24 800 $. Le seuil à partir duquel le nouveau crédit de taxe de vente commence à diminuer augmentera jusqu'à ce qu'il soit égal au seuil applicable au crédit d'impôt remboursable pour enfants, 24 800 $. Le nouveau crédit de taxe de vente coûtera 3,6 milliards de dollars en 1991.

Le Conseil national du bien-être social étudiera dans un rapport distinct la taxe sur les produits et services et son crédit.

Hausses des primes d'assurance-chômage

Le gouvernement a l'intention de modifier sensiblement le régime d'assurance-chômage. Le budget de 1989 renfermait un élément de la série de réformes, portant sur le financement du régime.

Avant le budget de 1989, le régime d'assurance-chômage était financé par les employeurs, les employés et le gouvernement fédéral. Le gouvernement assumait le coût des prestations reliées au taux régional de chômage, des prestations aux pêcheurs indépendants lorsqu'elles excèdent les cotisations que ces derniers paient et les prestations prolongées aux bénéficiaires

qui suivent des activités agréées de formation ou qui participent à des projets de création d'emplois. En 1989, l'État déboursera environ 2,9 milliards de dollars ou 23 p. cent du total de 12,6 milliards que coûte le régime d'assurance-chômage.

À partir de 1990, le gouvernement fédéral cessera de payer sa part du coût du programme d'assurance-chômage; toutefois, il pourrait accepter de contribuer au financement "en périodes de difficultés économiques, lorsqu'il sera inopportun d'augmenter les cotisations". Grâce à ces modifications, l'administration fédérale épargnera 425 millions de dollars en 1989-1990 et 1,9 milliard de dollars en 1990-1991.

Employeurs et employés assumeront la totalité du coût de l'assurance-chômage. Par conséquent, les primes d'AC des employés passeront de leur taux actuel (1989) de 1,95 $ par 100 $ de gains assurables (le versement maximal étant de 613 $ par année et s'appliquant aux employés gagnant 31 460 $ ou plus) à 2,25 $ par 100 $ de gains assurables de 1990 à 1992 (le versement maximum sera d'environ 743 $ et s'appliquera aux employés gagnant 33 020 $ ou plus en 1990).

L'employé qui gagne la moitié du maximum des gains assurables en 1989 (15 730 $) paie des primes d'AC de 307 $. Mais le gouvernement accorde un crédit non remboursable pour alléger le fardeau des primes (le crédit est égal à 17 p. cent de la cotisation annuelle). Grâce à ce crédit non remboursable, les impôts sur le revenu fédéraux et provinciaux de cet employé diminuent de 81 $ en moyenne, de sorte que les primes d'AC nettes (c.-à-d. après déduction du crédit d'impôt) sont de 226 $. L'an prochain, lorsque le taux de cotisations plus élevé entrera en vigueur, les primes d'AC nettes du travailleur seront de 261 $

ou 35 $ de plus qu'en 1989 (les données de 1990 ont été transformées en dollars constants de 1989), ce qui représente une augmentation réelle des primes d'AC (après crédit d'impôt) de 15,4 p. cent.

Si l'employé gagne trois quarts du maximum des gains assurables (23 595 $ en 1989), ses primes d'AC nettes passeront de 339 $ à 392 $, soit une augmentation de 53 $ ou de 15.5 p. cent. Lorsque les employés gagnent une somme égale ou supérieure au maximum des gains assurables (31 460 $ ou plus en 1989), les cotisations nettes d'AC augmenteront de 71 $ (15,8 p. cent): de 451 $ en 1989 à 523 $ en 1990. (Encore une fois, les données de 1990 sont exprimées en dollars constants de 1989.)

Le taux des cotisations patronales restera fixé à 1,4 fois le taux des salariés. Par conséquent, il passera de 2,73 $ par 100 $ de gains assurés en 1989 à 3,15 $ par 100 $ de gains assurés de 1990 à 1992.

Bien que les primes d'AC de 1990 soient plus élevées que celles qui étaient en vigueur en 1989, elles sont néanmoins inférieures à celles de 1988 - cette année-là, les salariés déboursaient 2,35 $ par 100 $ de gains assurables et les employeurs, 3,29 $.

Nouvelles réductions des paiements de transfert fédéraux aux provinces

Aux termes de la Loi sur le financement des programmes établis, le gouvernement fédéral verse aux provinces la somme de 24 milliards de dollars en argent comptant à l'égard du coût des services de santé assurés, des soins de santé complémentaires et de l'enseignement postsecondaire. En 1986, le ministre des

Finances a limité l'indexation des paiements de transfert effectués en vertu du FPÉ à l'augmentation du Produit national brut moins deux pour cent; auparavant, les paiements fédéraux étaient pleinement indexés sur la hausse du Produit national brut.

Le budget de 1989 a limité davantage les paiements de transfert aux provinces à l'égard des services de santé et de l'enseignement postsecondaire en limitant la formule d'indexation à la hausse du PNB moins trois pour cent à partir de 1990-1991. Le gouvernement fédéral épargnera ainsi 200 millions de dollars de plus en 1990-1991, et une somme encore plus importante par la suite.

La plupart des Canadiens ressentiront d'une manière ou d'une autre les effets de ces réductions des transferts fédéraux. Les gouvernements provinciaux pourraient réagir en diminuant les sommes affectées au financement des établissements de soins de santé et d'enseignement postsecondaire (qui pourraient à leur tour réduire leurs services et (ou) hausser leurs honoraires), en sabrant dans les dépenses d'autres domaines et (ou) en augmentant leurs taxe de vente et impôt sur le revenu.

Épargnes dans les dépenses prévues pour la garde des enfants

En 1988, le gouvernement a fait part de son intention d'adopter une stratégie en trois parties pour la garde d'enfants comprenant un changement dans les dispositions de financement fédérales-provinciales visant à accroître le nombre de places en garderies, une aide fiscale accrue pour les familles avec de jeunes enfants et des enfants ayant des besoins particuliers, ainsi qu'un fonds pour la recherche et la formation en matière de garde d'enfants.

Le gouvernement fédéral a mis les mesures fiscales en application: il a doublé la déduction des frais de garde pour les enfants de moins de sept ans et haussé le crédit d'impôt remboursable pour enfants de 200 $ par enfant de moins de sept ans, ce qui coûtera environ 2,3 milliards de dollars de 1988 à 1995. La déduction actuelle des frais de garde coûtera à peu près 1,4 milliard de dollars sur la même période de temps, ce qui veut dire que le coût total de ces mesures fiscales devrait s'élever à 3,7 milliards de dollars sur sept ans. Le fonds pour la recherche et la formation dans le domaine de la garde d'enfants sera aussi mis en application, au coût de 100 millions de dollars sur la période de sept ans.

Mais le budget de 1989 annonçait que dans un effort pour réduire le déficit, le gouvernement avait décidé de ne pas consacrer d'argent à la création de nouvelles places en garderies. Selon le budget, ce montant représenterait la somme considérable de 4 milliards de dollars sur une période de sept ans.

Cette somme est trompeusement élevée; elle inclut environ 2,6 milliards de dollars que le gouvernement fédéral aurait dépensés sur sept ans en vertu des programmes de garde à frais partagés de l'ancien système (par l'entremise du Régime d'assistance publique du Canada). Par conséquent, le prix réel des nouvelles dépenses fédérales projetées, et maintenant retardées, se rapproche davantage de 1,4 milliard de dollars que de 4 milliards.

Les nouvelles sommes d'argent annoncées dans le cadre de la stratégie pour la garde d'enfants auraient été accompagnées d'un élément fort négatif: au lieu de l'approche illimitée du Régime d'assistance publique du Canada en vertu de laquelle le gouvernement fédéral verse un montant égal à celui que dépensent

les provinces, le nouveau mécanisme de partage des coûts aurait imposé des plafonds aux transferts fédéraux pour la garde d'enfants au cours des sept prochaines années, et les subventions fédérales auraient augmenté seulement d'un pourcentage égal à la hausse du coût de la vie après 1995.

Les intentions du gouvernement fédéral en matière de garde d'enfants ne sont pas claires en ce moment. Le budget de 1989 affirme seulement que le gouvernement entreprendra de réaliser ses objectifs en matière de services de garde avant la fin de son mandat. Mais Ottawa modifiera probablement sa formule de financement des services de garde, passant d'une approche illimitée à une approche limitée afin de restreindre les dépenses éventuelles.

TABLEAU F

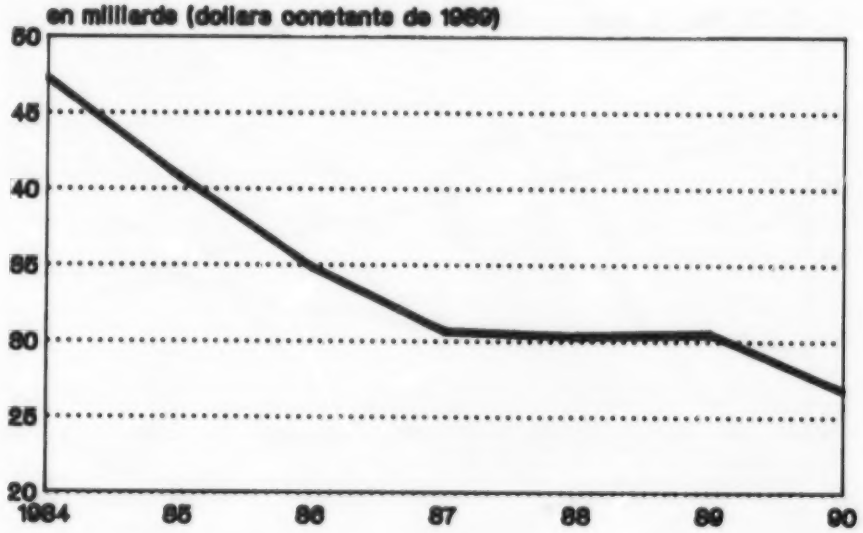
DÉPENSES ET RECETTES FÉDÉRALES, DOLLARS CONSTANTS (1989), 1984-85 - 1990-91

(en millions de dollars)

Dépenses	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
Programmes statutaires sociaux							
Assurance-chômage	12 386	11 869	11 888	11 436	11 449	11 930	12 156
Sécurité de la vieillesse	14 070	14 839	15 304	15 647	16 013	16 395	16 857
Allocations familiales	2 980	2 963	2 884	2 796	2 725	2 610	2 527
Régime d'assistance publique du Canada	4 615	4 640	4 611	4 630	4 816	4 780	4 777
Financement des programmes établis	10 591	10 280	10 061	9 596	9 332	9 140	9 228
Dépenses sociales totales	44 642	44 591	44 748	44 105	44 335	44 855	45 545
Dépenses non sociales totales	62 276	57 057	57 388	61 133	60 464	58 645	58 566
Dépenses totales des programmes	106 917	101 648	102 135	105 238	104 800	103 500	104 111
Service de la dette publique	27 670	30 142	30 343	31 654	34 584	39 400	38 041
Ensemble des dépenses budgétaires	134 587	131 790	132 478	136 892	139 384	142 900	142 152
Recettes							
Régime fiscal des particuliers	36 048	39 107	43 114	49 207	47 998	50 445	52 638
Régime fiscal des sociétés	11 557	10 912	11 251	11 862	12 576	13 700	13 986
Taxes de vente et d'accise	17 377	20 038	23 918	25 016	27 290	28 760	29 166
Assurance-chômage	9 307	10 322	10 879	11 368	11 774	10 655	11 827
Autres	13 065	10 639	8 479	8 814	9 458	8 830	7 776
Total des recettes budgétaires	87 354	91 017	97 641	106 268	109 097	112 400	115 403
Déficit	47 233	40 773	34 837	30 624	30 287	30 500	26 749

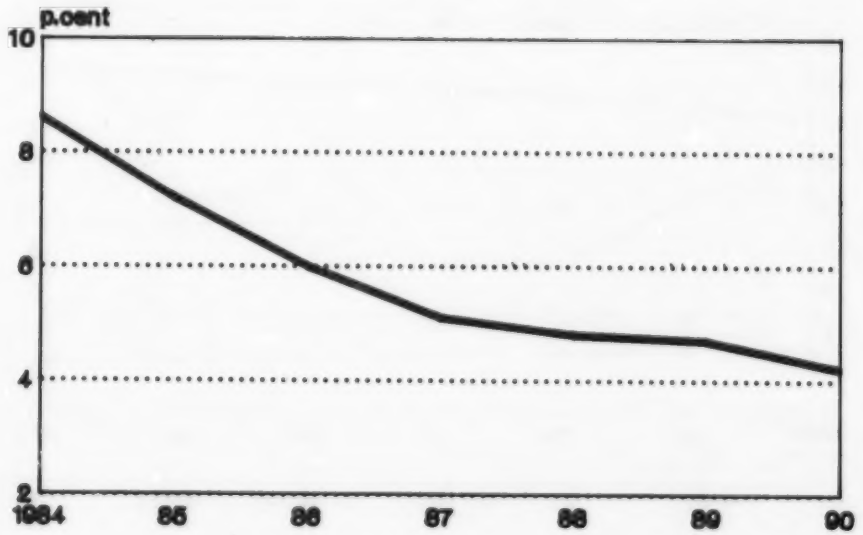
Graphique 2

DÉFICIT FÉDÉRAL 1984/85-1990/91



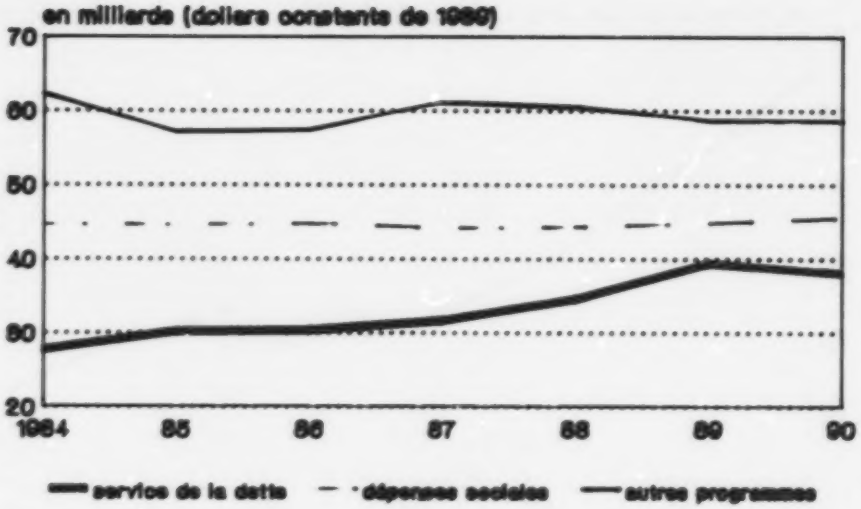
Graphique 3

DÉFICIT FÉDÉRAL EXPRIMÉ COMME POURCENTAGE DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT



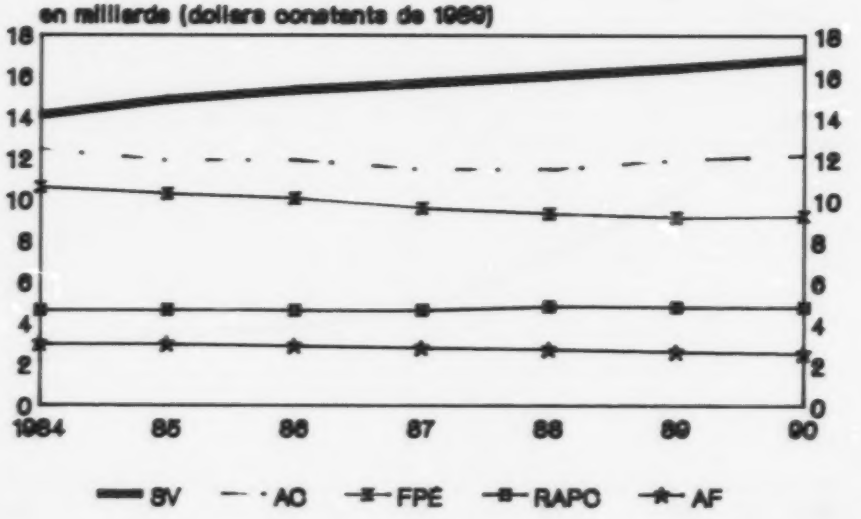
Graphique 4

DÉPENSES FÉDÉRALES, SELON LA CATÉGORIE, 1984/85-1990/91



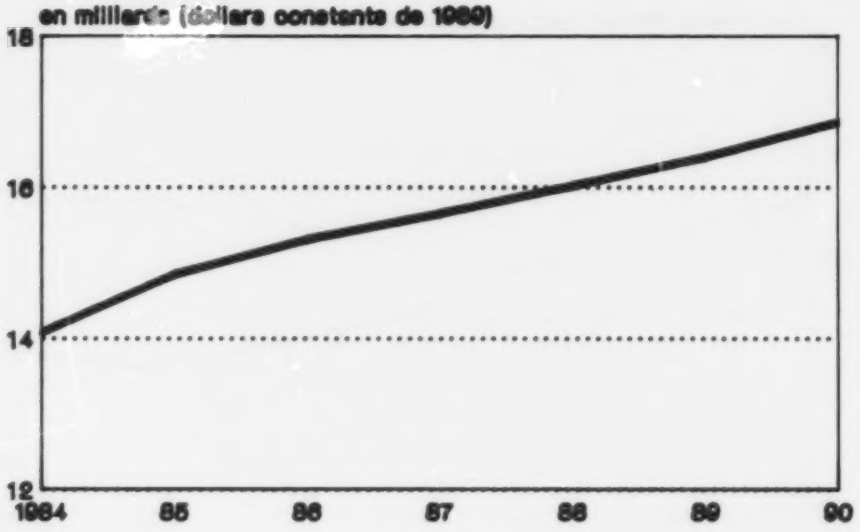
Graphique 5

DÉPENSES SOCIALES FÉDÉRALES, SELON LE PROGRAMME, 1984/85-1990/91



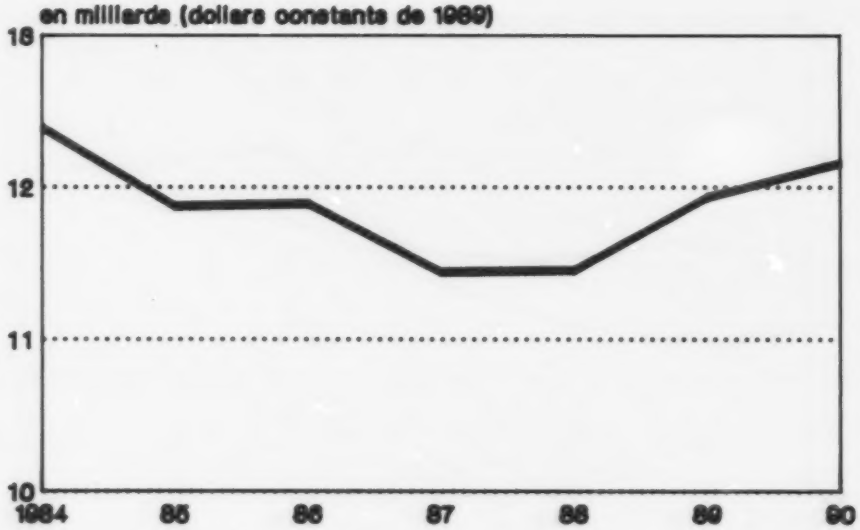
Graphique 6

DÉPENSES RELATIVES AUX PENSIONS DE VIEILLESSE, 1984/85-1990/91



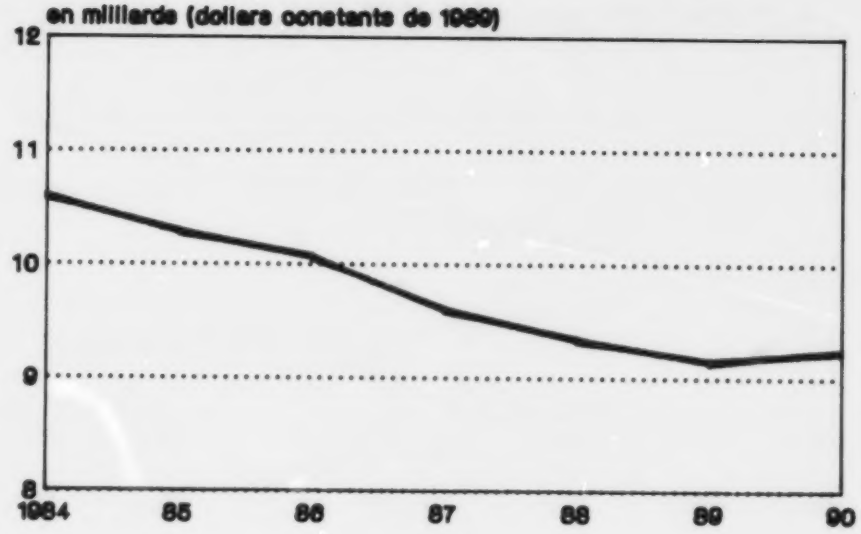
Graphique 7

DÉPENSES RELATIVES À L'ASSURANCE-CHÔMAGE 1984/85-1990/91



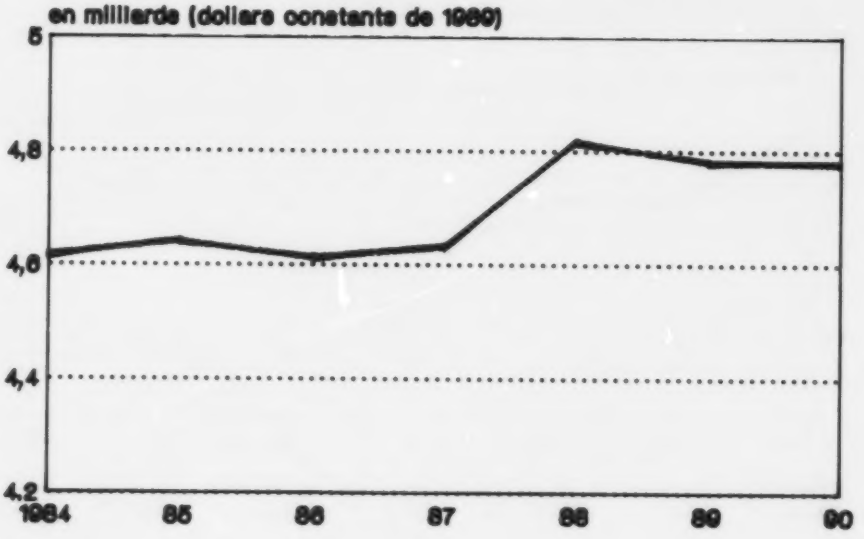
Graphique 8

DÉPENSES RELATIVES AU FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS, 1984/85-1990/91



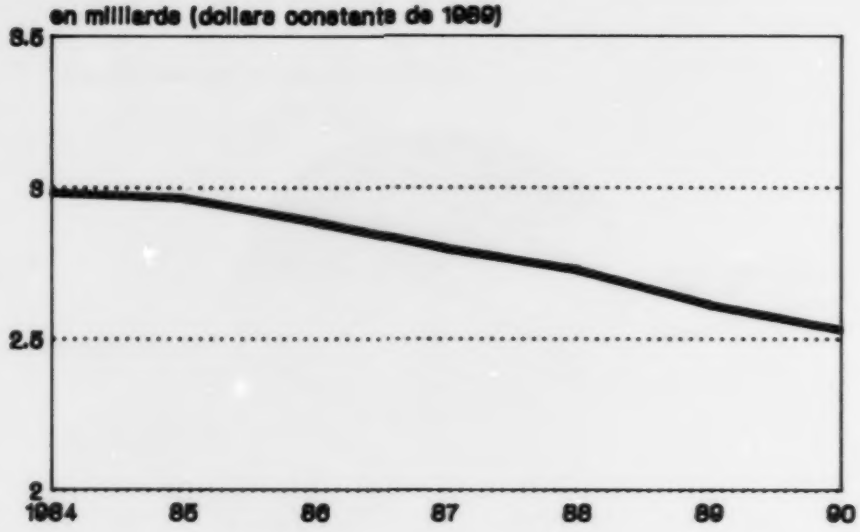
Graphique 9

DÉPENSES RELATIVES AU RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA



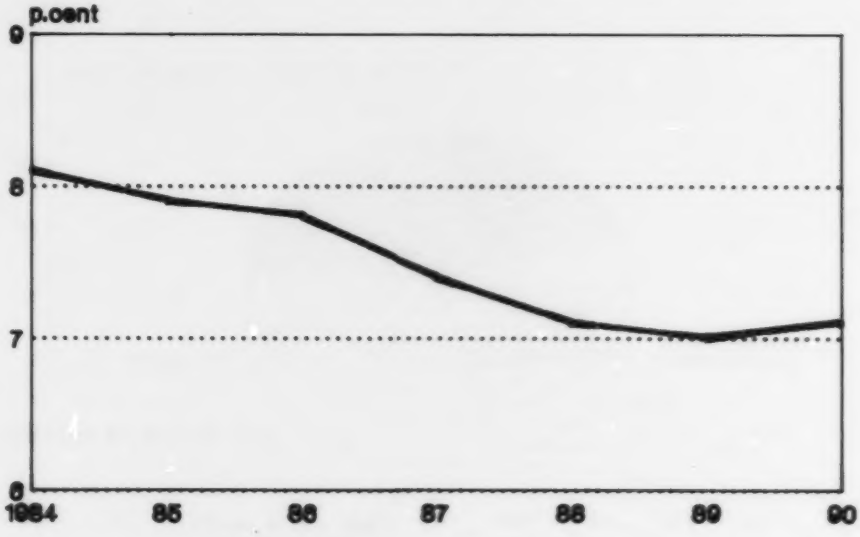
Graphique 10

DÉPENSES RELATIVES AUX ALLOCATIONS FAMILIALES, 1984/85-1990/91

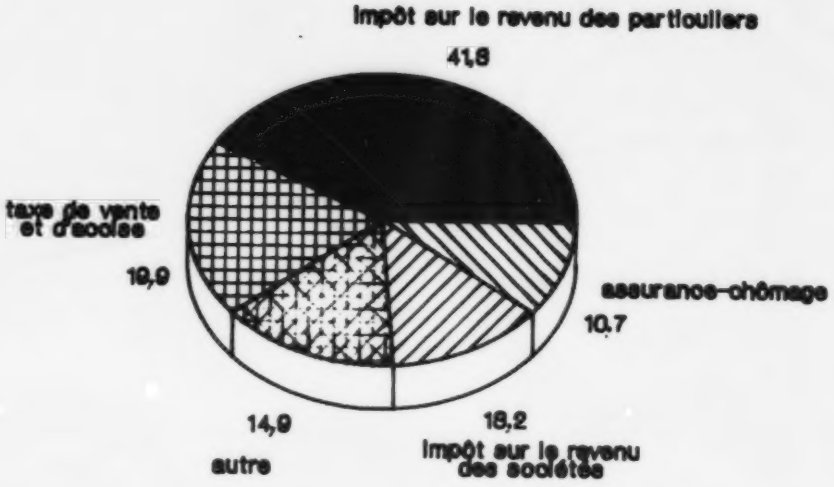


Graphique 11

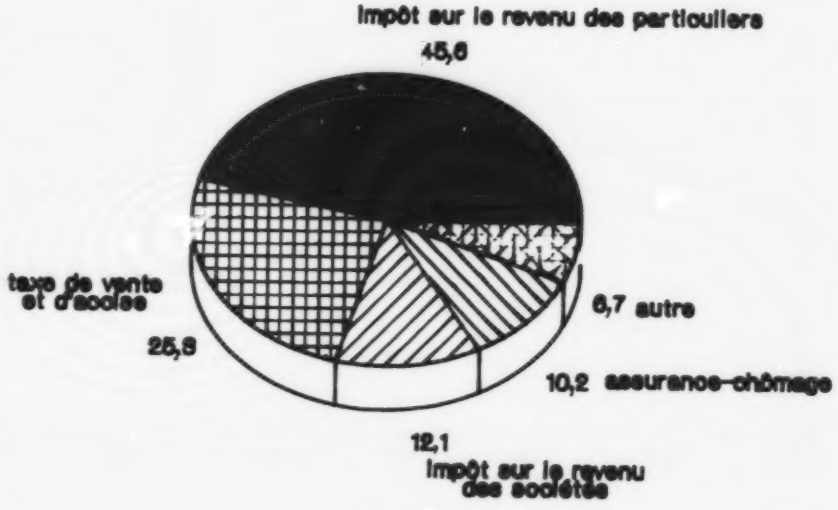
DÉPENSES SOCIALES EXPRIMÉS COMME POURCENTAGE DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT



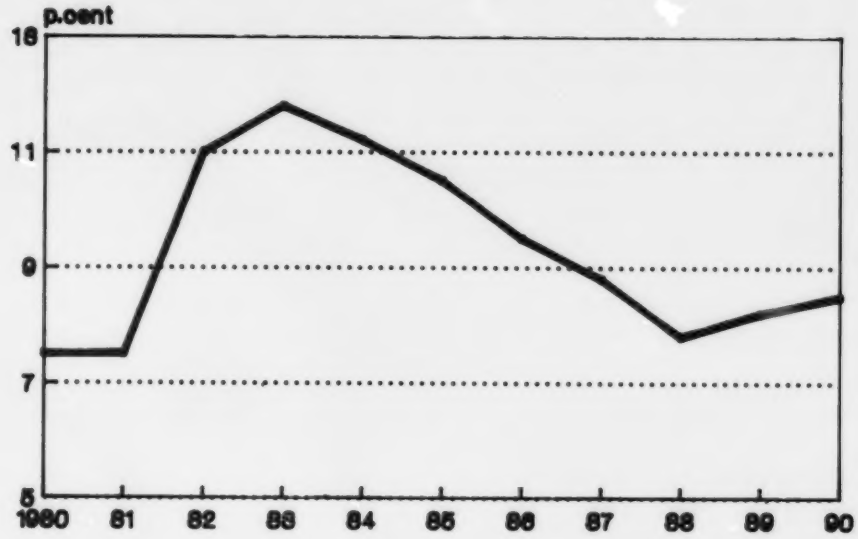
Graphique 12
RECETTES FISCALES FÉDÉRALES,
SELON LA SOURCE, 1984/85



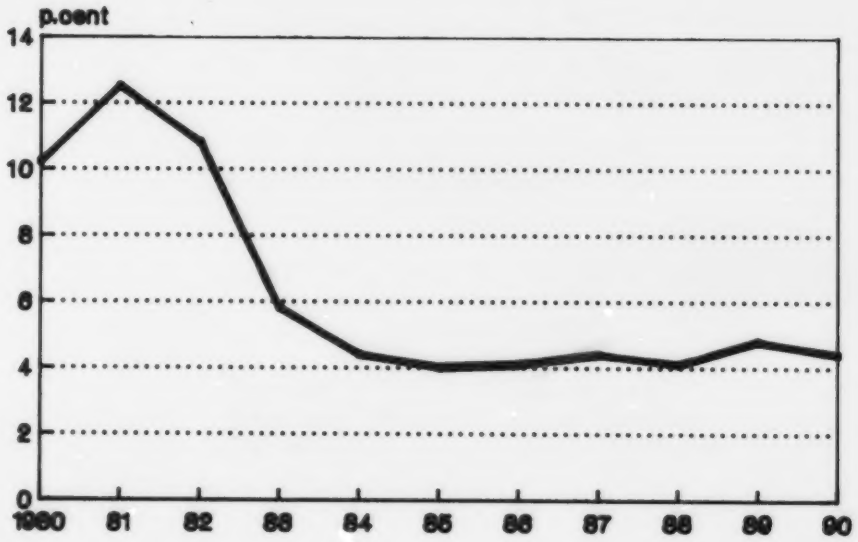
Graphique 18
RECETTES FISCALES FÉDÉRALES,
SELON LA SOURCE, 1990/91



Graphique 14
TAUX DE CHOMAGE,
1980–1990



Graphique 15
TAUX D'INFLATION,
1980–1990



MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Mad. Gayle Gilchrist-James (présidente)
Edmonton (Alb.)

Mad. Lucie Blais
Sullivan (Québec)

M. Jean-Maurice Boudreau
Port-Daniel (Québec)

Mad. Enza Colavecchia
Brampton (Ont.)

M. Richard S. Cumbo
Toronto (Ont.)

Mad. Solange Fernet-Gervais
Hérouxville (Québec)

Mad. Ann Gagnon
Montréal (Québec)

Mad. Mary Hamann
Montrose (C.-B.)

Mad. Verda Hedges
Calgary (Alb.)

Mad. Gail Helmcken
Vancouver (C.-B.)

Mad. M. A. Krueger
Estevan (Sask.)

Mad. Norma Landry
Shippegan (N.-B.)

Mad. Sharon Mackay
Hunter River, (Î.-P.-É.)

Mad. Marvelle McPherson
Winnipeg (Man.)

Mad. Judy Mintz
Dundas (Ont.)

M. Ronald Noseworthy
Grand Bank (T.-N.)

Mad. Nancy Nash-Foster
Kingston (Ont.)

Mad. Wendy Terry
Toronto (Ont.)

Mad. June Walker
Winnipeg (Man.)

M. Robert White
Stellarton (N.-É.)

****

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Directeur: Ken Battle
Directeur adjoint: Steve Kerstetter
Traducteur: Louise Ducharme

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif de citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre sur des questions relatives au bien-être social.

Le Conseil est composé de 21 membres nommés par le gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Ils sont d'anciens ou d'actuels assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des avocats, des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles, d'organismes privés d'aide sociale et d'écoles de service social.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur une vaste gamme de questions relatives à la pauvreté et à la politique sociale au Canada, notamment les programmes de sécurité de revenu, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, le système de revenus de retraite, les personnes âgées, la réforme de la fiscalité, les petits salariés, les enfants pauvres, le développement économique communautaire, la femme et la pauvreté, la politique de l'emploi, les familles monoparentales, les services sociaux, la nutrition, l'organisation communautaire, les services d'aide à l'enfance, les groupes de personnes défavorisées, l'assistance judicaire/les services juridiques, les consommateurs à faible revenu, le reportage sur la pauvreté dans la presse canadienne et la réforme du bien-être social.

All publications of the National Council of Welfare are available in English. For copies please write to the National Council of Welfare, Brooke Claxton Building, OTTAWA K1A 0K9